«Восточное партнерство» в преддверии Брюссельского саммита: возможности для Беларуси

Резюме

Доклад стал результатом работы экспертного семинара, который прошел 9 сентября 2017 года в Минске. Семинар был организован по методологии ситуационного анализа. Задача семинаров ситуационного анализа «Минского диалога» – изучать новые состояния и процессы в международных отношениях в регионе Восточной Европы, разрабатывать альтернативные сценарии развития ситуации и готовить рекомендации для стейкхолдеров по наиболее эффективным действиям в рамках выделенных сценариев. Особое внимание уделяется влиянию изучаемых процессов на Беларусь и возможностям Минска в контексте различных сценариев.

Содержание

1 Участники семинара
2 «Восточное партнерство» через восемь лет после Пражского саммита
3 Позиции ключевых акторов среди стран-членов ЕС
4 Беларусь и другие страны-участницы «Восточного партнерства»
5 Сценарии развития ситуации в регионе «Восточного партнерства» и их значение для Беларуси
6 Перспективы и рекомендации

Накануне семинара (7 сентября 2017 года) состоялась международная конференция «Будущее «Восточного партнерства» на фоне растущей региональной турбулентности». Ее организаторами выступили экспертная инициатива «Минский диалог» и Председательство Эстонской Республики в Совете Европейского союза (при поддержке Фонда им. Конрада Аденауэра). Полученная в ходе конференции информация была обобщена для включения в сценарное планирование в ходе семинара. По итогам работы семинара подготовлены публичная и закрытая версии доклада.

Участники семинара

1. **Сергей Кизима** – Заведующий кафедрой международных отношений, Академия управления при Президенте Республики Беларусь
2. **Вольфганг Зендер** – Программный директор по Беларуси, Фонд им. Конрада Аденауэра, Германия
3. **Александр Шпаковский** – Директор, «Актуальная концепция»
4. **Вячеслав Поздняк** – Профессор, Европейский гуманитарный университет
5. **Александр Филиппов** – Директор Института повышения квалификации и переподготовки кадров – Декан факультета дополнительного образования, Белорусский государственный университет культуры и искусств; эксперт, Дискуссионно-аналитическое сообщество «Либеральный клуб»
6. **Роза Турарбекова** – Доцент, Факультет международных отношений БГУ
7. **Денис Мельянцов** – Координатор программы «Внешняя политика Беларуси», экспертная инициатива «Минский диалог»
8. **Евгений Прейгерман** – Руководитель экспертной инициативы «Минский диалог»

С тематическими докладами перед участниками семинара выступили Чрезвычайный и Полномочный Посол Королевства Швеция в Республике Беларусь Кристина Юханнессон и Советник Посольства Республики Польша в Республике Беларусь Михал Хаброс.

«Восточное партнерство» через восемь лет после Пражского саммита

1. «Восточное партнерство» (ВП) было предложено Польшей и Швецией как геополитическая инициатива для балансирования южного измерения внешней политики ЕС. Первоначальная польско-шведская инициатива предполагала подготовку шести партнерских стран к членству в ЕС, а также возможность подключения России. Впоследствии, после российско-грузинской войны, Россия стала представляться как угроза для безопасности соседей ЕС, и инициатива из подчиненной российско-европейским отношениям стала развиваться как конкурентный проект. Это заложило предпосылки конфликтности и враждебного отношения со стороны России. От задачи подготовки к членству также было решено отказаться. Это несколько выхолостило проект.

2. К настоящему времени фундаментальные проблемы ВП не преодолены:

- Применение Евросоюзом единых принципов без учета различий политических режимов (и политических культур) и интеграционных устремлений стран-партнеров. Это приводит, в частности, к дисфункции «политики обусловленности» (conditionality) применительно к странам, не высказывающим желания тесной интеграции с ЕС. По-прежнему наблюдается «проваливание» ВП между политикой расширения ЕС и общей внешней политикой и политикой безопасности (CFSP).
- Отсутствие четкого понимания и определения того, что ЕС пытается продвигать в странах-партнерах в виде «совместно разделяемых ценностей» (shared values) и «совместного владения» (shared ownership).
- В отношениях с третьими странами ЕС практикует вертикальный подход, базирующийся на навязывании стандартов и правил, постановке условий, что противоречит самой идее партнерства. В документах Европейской политики соседства (ЕПС) подчеркивается, что все партнерство должно базироваться исключительно на ценностях ЕС. В результате вклад стран-соседей в разработку принципов и правил сотрудничества минимален. Это заведомо снижает вероятность успешного сотрудничества.

3. Цели ВП часто носят взаимопротиворечивый характер. В частности, безопасность и экономика, с одной стороны, и ценности – с другой. Задачи инициативы остаются «размытыми», нет конкретных показателей по многим направлениям. В последнее время происходит постепенная трансформация ВП, и она отчасти приводит к еще большему размыванию целей и задач. Например, как минимум, одна из целей ЕС в рамках ВП уже не применима к Беларуси: полномочия по переговорам о зоне свободной торговли теперь в руках Евразийской экономической комиссии, а не Минска.

4. Эволюция ВП и ЕПС в целом и систематический отказ ЕС в формулировании конечных целей и задач ВП (особенно применительно к Беларуси) привели к тому, что содержательно ВП не является ни геополитической, ни инфраструктурной инициативой. Она также полностью не сконцентрирована ни на ценностях, ни на интересах. Региональные инициативы ЕС – это, скорее, символические инициативы, призванные продемонстрировать качество ЕС как глобального актора. Видя себя глобальным игроком, ЕС не может не предлагать масштабных проектов, даже если не в силах их реализовать. Однако этим проектам не хватает стратегической основы.

5. Имеются и проблемы с пониманием используемой в ВП терминологии между различными стейкхолдерами в ЕС и странах-партнерах. Стороны часто разговаривают на разных языках, даже когда их интересы совпадают.

6. Концепция конструктивизма ЕС (конструирование региона соседства по собственным лекалам) не оправдала себя. Конструктивизм без должной стратегической проработки уступил перед жестким реализмом. Более того, конструктивизм привел к вооруженным конфликтам, так как не учитывал реальность и специфику процессов на постсоветском пространстве. За собственными политическими и идеологическими конструктами ЕС вовремя не рассмотрел приближающийся кризис в Украине.

7. В рамках ВП происходит фактически разделение стран на группы в зависимости от интенсивности взаимодействия с ЕС и амбиций в отношении дальнейшей интеграции. В первую группу входят заключившие с Брюсселем соглашения об ассоциации Грузия, Молдова и Украина. Во вторую – Азербайджан и Армения, которые находятся в финальной стадии подготовки новых соглашений с ЕС. В третьей группе единолично находится Беларусь, до сих пор не имеющая базового соглашения с Евросоюзом.

8. Принятая в 2016 году Глобальная стратегия ЕС описывает меры кризисного менеджмента, регулирование отношений с позиции устойчивости стран-партнеров к кризисам и воздействию (resilience). Эти акценты начинают встраиваться в ВП, однако без конкретизированного понимания их значения.

Позиции ключевых акторов среди стран-членов ЕС

1. Помимо инициаторов «Восточного партнерства» Польши и Швеции, сегодня в группу сторонников ВП в ЕС входят Голландия, страны Балтии, Румыния, Чехия, Словакия и ситуативно Болгария. Великобритания также была сторонницей ВП до истории с Брекзитом. Ключевую роль для ВП играет Германия.

2. И Германия, и Польша пришли к пониманию необходимости учета геополитического контекста, в котором развивается ВП. Отсюда дискуссии о более реалистичных и менее амбициозных задачах. Бундестаг в июне 2017 года принял резолюцию, посвященную ВП, в которой подтвердил важность этой инициативы для модернизации стран-партнеров, а также отметил прогресс в отношении Беларуси.

3. ВП как политика уравновешивания южного вектора внешней политики ЕС остается важной для Польши, оно находится высоко на внешнеполитической повестке дня Варшавы. Польша отмечает активизацию в двусторонних отношениях с Беларусью, но и констатирует наличие «стены», системных ограничений, с которыми сталкиваются отношения. В белорусско-польских отношениях стало больше тем, хотя непосредственно повестка ВП не доминирует.

4. Польша намерена работать на повышение совместимости в регионе ВП: в частности, на сопряжение с китайским проектом «Пояс и путь». Проводится работа по сопряжению с белорусскими партнерами. В частности, проект Е-40 рассматривается в качестве полезного связующего звена между ЕС и восточными партнерами.

5. Для Швеции ВП также остается стратегическим направлением: нужно поддерживать баланс между югом и востоком в ЕС. Швеция традиционно продвигает вопрос ценностей в рамках ВП и своей внешней политики в целом. Позиция Стокгольма заключается в том, что ценностная база в ВП будет способствовать росту инвестиций в регионе, так как отношения между странами будут более стабильными и предсказуемыми.

6. Швеция предлагает ввести ВП в контекст более глобальных инициатив. Например, целей-2030, парижского соглашения по климату и т.д. Это должно способствовать новым синергиям, а также уравновешивать интересы и возможности различных акторов.

Беларусь и другие страны-участницы «Восточного партнерства»

1. Восточноевропейские и южнокавказские страны-участницы ВП объективно заинтересованы в развитии сотрудничества не только с ЕС, но и друг с другом. Регулярные контакты и проектная работа в рамках ВП способствуют более интенсивному и разнообразному внутрирегиональному сотрудничеству. В то же время геополитическое напряжение между Россией и Западом «разрывает» регион, так как страны по-разному видят свои интересы и выстраивают отношения с центрами силы.

2. Эскалация геополитического напряжения между Россией и Западом также оказывает негативное влияние на скорость и результативность реформ в странах ВП. В некоторых из них элиты не решаются на реформы, так как не видят перспектив усиленного экономического роста на фоне региональной

нестабильности и взаимных санкционных режимов. В результате они избегают несущие множество рисков масштабные реформы и отдают предпочтение менее рискованной в краткосрочной перспективе выжидательной стратегии (muddle through). В других странах региона элиты используют факт геополитического противостояния как оправдание отсутствия прогресса в реформировании.

3. В отношении Беларуси в ВП не работает европейский принцип инклюзивности. Страна исключена из многих программ, ее голос не учитывается в некоторых важных для региона дискуссиях. Доверие к ЕС в Минске подрывают многочисленные примеры политики двойных стандартов (по крайней мере, воспринимаемые таковыми представителями власти и общества Беларуси).

4. Политика ЕС по вовлечению (engagement) Беларуси фактически оказалась декларативной. Стабильно и понятно работающие механизмы вовлечения отсутствуют. «Дорожная карта» сотрудничества носит, скорее, общеполитический (неконкретный) характер. Отсутствие конкретизированных перспектив улучшения отношений снижает интерес к европейскому вектору среди белорусских элит.

5. Проблемой ВП остается и слабое информационное сопровождение в Беларуси. Даже в заинтересованных кругах (органы госуправления и местного самоуправления, экспертное сообщество, НГО) наблюдается дефицит в понимании возможностей и механизмов работы в рамках инициативы. Мало информации о том, какие проекты реализуются, какое взаимодействие идет по линии ВП, а какое – в двустороннем формате. Неудивительно, что, как показывают исследования, в Беларуси ВП воспринимается с наибольшим пессимизмом среди всех стран-партнеров.

6. При этом де-факто отношения Беларуси с ЕС идут с опережением политических документов, описывающих ВП и двустороннюю рамку. На практике происходит билатерализация партнерства и концентрация на «решаемых» вопросах.

Сценарии развития ситуации в регионе «Восточного партнерства» и их значение для Беларуси

Участники семинара проанализировали ряд критических неопределенностей (независимых переменных), от которых с высокой вероятностью будет зависеть развитие событий в регионе «Восточного партнерства» в среднесрочной перспективе. В ходе сценарного планирования экспертами были выделены две оси наиболее существенных критических неопределенностей:

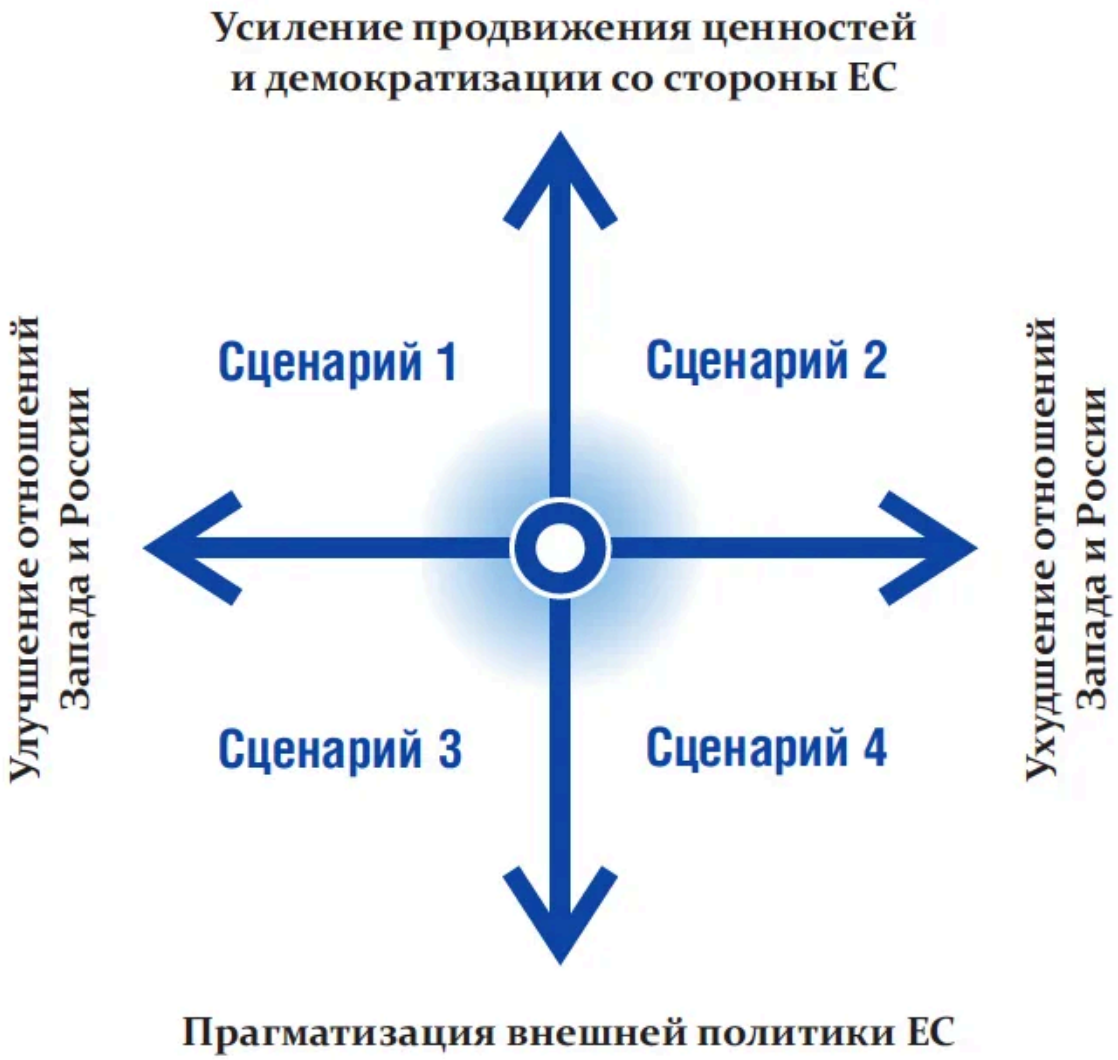
- **усиление продвижения ценностей и демократизации со стороны ЕС *versus* прагматизация внешней политики ЕС;**
- **улучшение *versus* ухудшение отношений Запада и России.**

Также были выделены **дополнительные факторы**, оказывающие влияние на развитие сценариев и их значение для Беларуси:

- усиление либо ослабление евразийской интеграции;
- политика со стороны таких акторов, как Китай, Турция, Великобритания;
- внутренняя динамика в странах «шестерки» (в частности, реформаторская динамика внутри Беларуси).

На основе сочетаний наиболее значимых неопределенностей и дополнительных факторов были выделены следующие **4 сценария** развития событий в регионе «Восточного партнерства»:

1. Усиление ценностной политики ЕС при одновременном улучшении отношений с РФ («Прагматичный идеализм»).
2. Усиление ценностной политики ЕС при ухудшении отношений с РФ («Холодная война 2.0»).
3. Прагматизация внешней политики ЕС на фоне улучшения отношений с РФ («Безопасность превыше всего»).
4. Прагматизация внешней политики ЕС при продолжении ухудшения отношений с РФ («Буферизация региона»).



Сценарий 1. «Прагматичный идеализм»

В рамках этого сценария Европейский союз будет продолжать придерживаться принципа продвижения демократии и прав человека в своем соседстве, несмотря на изменения, произошедшие в регионе и внутри самого ЕС. Глобальная Стратегия ЕС и обновленная Европейская политика соседства, таким образом, останутся теми доктринальными документами, которыми будет руководствоваться Брюссель в своей внешней политике. При этом сценарий предполагает постепенный выход из конфронтационной спирали в отношениях с Россией, что, впрочем, не означает полного снятия санкций и признания аннексии Крыма. Евросоюз будет лишь проводить более прагматичную политику в выстраивании своих отношений с Россией, уклоняясь от конфронтации и сотрудничая в сфере пересечения совместных интересов. Такой подход должен удовлетворить как европейский бизнес, так и главного стратегического союзника – Вашингтон.

Для «Восточного партнерства» такой сценарий будет означать, в целом, продолжение предыдущей тенденции: сохранение политики обусловленности при постепенной билатерализации отношений со странами-пертнерами. Следование европейским стандартам с области прав человека и управления будет по-прежнему считаться основополагающим для выстраивания продуктивного взаимодействия с Евросоюзом. Брюссель при этом не будет ставить перед собой новых амбициозных задач по приближению стран-партнеров к ЕС, чтобы не вызвать негативной реакции со стороны Москвы.

Для Беларуси такой вариант развития событий будет означать продолжение медленной нормализации отношений с ЕС без каких-либо существенных прорывов в краткосрочной перспективе. Критика внутриполитических процессов со стороны европейских структур и трудные переговоры по формированию договорно-правовой базы будут соседствовать с осуществлением точечных двусторонних и многосторонних проектов в сферах совпадения интересов.

Сценарий 2. «Холодная война 2.0»

В рамках этого сценария усилия ЕС по демократизации соседства и продвижению своих ценностей и стандартов сочетаются с ухудшением отношений с Россией, что делает его похожим на формат отношений между Западом и СССР в эпоху «холодной войны». При таком развитии событий регион ВП превращается в территорию столкновения интересов России и ЕС, что чревато ростом конфликтогенности в европейском масштабе и дестабилизацией ситуации в странах ВП.

Логика такого сценария диктует Брюсселю (и Москве) необходимость выступать с проактивными стратегиями относительно пограничных стран, что может выражаться в пересмотре структуры и задач ВП в сторону углубления интеграции. Впрочем, внутренняя динамика ЕС и возникшие новые вызовы (нестабильность, популизм, миграция, отделение Великобритании и др.) не позволяют прогнозировать более благосклонное отношение Брюсселя к членству стран ВП в Евросоюзе. Речь, скорее, может идти о новых инфраструктурных проектах, расширении действия соглашений о зонах свободной торговли, более продвинутых двусторонних политических соглашениях, более глубокой вовлеченности стран-партнеров в существующие политики ЕС (например, Общую политику безопасности и обороны) и т.п. Это приведет к еще большему разрыву внутри ВП между так называемыми «евроэнтузиастами» (Украина, Молдова, Грузия) и «евроскептиками» (Беларусь, Армения, Азербайджан).

Для Беларуси такой сценарий будет означать повышение рисков взаимодействия с Евросоюзом и стагнацию процесса нормализации отношений с Западом в целом. Союзнические отношения с Россией будут оставаться приоритетом, и необходимо будет учитывать ее позицию и опасения в принятии внешнеполитических решений. В таких условиях нынешний уровень сотрудничества Беларуси с ЕС, в том числе в рамках «Восточного партнерства», представляется максимально возможным.

Сценарий 3. «Безопасность превыше всего»

Этот сценарий предполагает, что внутренняя динамика Европейского союза и международная ситуация (в первую очередь в сфере безопасности) вынудят Брюссель к проведению более прагматичной политики как по отношению к своему непосредственному соседству (Европейская политика соседства), так и по отношению к России.

В случае развертывания такого сценария произойдет резкая диверсификация внутри ВП: ЕС будет постепенно отказываться от универсалистского ценностного подхода в пользу индивидуальных политик относительно каждой из шести стран-партнеров, фокусируясь на совместных интересах в конкретных областях сотрудничества. Такое положение вещей фактически приведет к растворению программы «Восточное партнерство» в Европейской политике соседства, либо во внешней политике ЕС вообще. Так как исчезает видение региона ВП как чего-то целого и наблюдается отказ от единого набора инструментов, применяющегося ко всем странам ВП.

Для Беларуси такой сценарий снимает напряжение в отношениях с Брюсселем, возникавшее из-за политики обусловленности и двойных стандартов со стороны ЕС. С другой стороны, отпадает необходимость учитывать и компенсировать возможные риски, исходящие от российско-европейского противостояния. Этот сценарий открывает возможность как для полноценной нормализации отношений с ЕС и подписания базового двустороннего соглашения, так и для осуществления проектов в тех сферах, где присутствует взаимный интерес Минск и Брюсселя (безопасность границ, борьба с незаконным траффиком, охрана окружающей среды, развитие транзитной инфраструктуры и т.д.).

Сценарий 4. «Буферизация региона»

Четвертый сценарий отчасти похож на сценарий новой «холодной войны», так как предполагает дальнейшее ухудшение отношений ЕС с Россией. Однако важным отличием здесь является отказ ЕС от приоритетности ценностного подхода и

ориентира на продвижение демократии в регионе в пользу более прагматичной внешней политики по отношению к своим непосредственным соседям.

Для ВП такой сценарий будет вести, главным образом, к переносу фокуса внимания ЕС на проблемы безопасности и стабилизацию соседства. Применительно к восточноевропейским соседям ЕС это фактически будет означать построение Евросоюзом «буферной зоны» между своей территорией и Российской Федерацией. ЕС будет избегать дискуссий о дальнейшей интеграции стран-партнеров с ЕС, так как это может спровоцировать активные действия со стороны России (пример Украины), что в итоге будет означать дестабилизацию европейского соседства и ухудшение ситуации в сфере безопасности на границах ЕС. Поэтому Брюссель предпочтет сосредоточиться на инфраструктурных проектах, а также проектах по усилению безопасности границ, содействию развитию стабильных экономик и укреплению независимости стран-соседей. Однако ввиду многочисленных внутренних проблем самого ЕС значительного увеличения фондов для поддержки стран-партнеров ожидать также не стоит.

В случае Беларуси сценарий будет предполагать дальнейшую постепенную нормализацию отношений с Брюсселем и построение взаимовыгодных прагматичных отношений, основанных, прежде всего, на торгово-экономической сфере, а также на транзите.

Наиболее вероятный сценарий

Исходя из существующих на сегодняшний день тенденций внутри ЕС и на международной арене, наиболее вероятным представляется четвертый сценарий, основными индикаторами которого являются:

- смещение акцентов в рамках Европейской политики соседства с продвижения ценностей на «стабилизацию» соседства и «диверсификацию»;
- продолжение нормализации отношений с Беларусью несмотря на отсутствие желаемого Брюсселем прогресса в вопросах прав человека и демократизации;
- усиление в ЕС риторики, касающейся вопросов безопасности во внешней политике;
- продолжение санкций ЕС в отношении России;
- усиление контр-мер ЕС в области информационного и пропагандистского противостояния с Россией.

Перспективы и рекомендации

1. ЕС предоставляет лишь общую рамку для отношений со странами ВП. Это создает пространство для собственных инициатив стран-партнеров, которые могут при правильно выстроенном подходе более активно наполнять общую рамку своими приоритетами и интересами. При этом важно понимать особенности и ограничения в работе ЕС, в том числе бюрократичность. Для лучшей координации своих интересов и инициатив (при условии, что не будет происходить «разрыв» региона ВП) шести странам-партнерам следовало бы проводить периодические многосторонние консультации на уровне внешнеполитических ведомств.

2. Принцип дифференциации задекларирован и становится частью дискуссий в контексте ВП и ЕПС. Однако важно найти удовлетворяющие все стороны модальности его реализации на практике. Иначе ВП будет и дальше раскалываться на группы, что в итоге приведет к утрате региональной составляющей инициативы и нецелесообразности продолжения работы в формате «ЕС+6».

3. Развитие задекларированного новой Глобальной стратегией ЕС принципа «упругости» (resilience) в странах ВП требует лучшего понимания происходящего в каждой стране-партнере. Страновая экспертиза становится ключевым фактором успешности.

4. Для ЕС важно не повторить ошибку, когда политика в духе конструктивизма привела к игнорированию региональных реалий. Важно максимально использовать потенциал сотрудничества не только по линии ЕС – страны-партнеры, но и внутри самого региона ВП. В этом отношении следует учитывать возможные негативные последствия для регионального сотрудничества от не связанных непосредственно с ВП действий. Например, в отношениях ЕС с Россией.

5. На фоне набирающей обороты региональной турбулентности особое значение приобретает стратегическая коммуникация между ЕС и странами-партнерами. Из-за отсутствия устойчивых и диверсифицированных каналов коммуникации незначительные сложности и недопонимания могут быстро превращаться в политически значимые проблемы.

6. Европейские стандарты и опыт наиболее успешно передаются через практикоориентированную проектную деятельность, которая ведет к осязаемым результатам. В этом отношении наиболее перспективными и важными в рамках ВП являются проекты в регионах стран-партнеров. Именно там основной дефицит компетенций и инфраструктуры.

7. И Беларусь, и Европейский союз объективно заинтересованы в том, чтобы Минск из третьей группы ВП (страны без базового соглашения с ЕС) перешел во вторую (догнав по уровню отношений с ЕС Армению и Азербайджан). Для этого важно начать переговоры о базовом соглашении (Соглашении о партнерстве и сотрудничестве или соглашении нового типа по примеру Казахстана и Армении) без дополнительных предварительных условий. Это повысит общий уровень взаимного доверия между Минском и европейскими столицами, придаст отношениям большую предсказуемость и осязаемые перспективы, позволит расширить взаимодействие, а также трансфер лучших практик и европейских стандартов. К тому же, это позитивно скажется на развитии всего «Восточного партнерства», так как сделает инициативу более целостной и создаст дополнительные предпосылки для развития сотрудничества в политической и экономической сферах.